Background Paper BP-280E

REFUGEE PROTECTION: THE INTERNATIONAL CONTEXT

Margaret Young
Law and Government Division

November 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-2-280E

ISBN 0-660-14532-4

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

92-05804/

TABLE OF CONTENTS

Page

INTERNATIONAL LEGAL DOCUMENT 1

THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES 3

A. The Mandate 3

B. Fulfilling the Mandate 3

1. Protection 3
2. Finding Durable Solutions 3

a. Repatriation 4
b. Local Integration 4
c. Resettlement Outside the Region 4

OTHER ORGANIZATIONS 5

THE ROLE OF INDIVIDUAL STATES IN PROTECTING REFUGEES' HUMAN RIGHTS ... 5

A. Economic Assistance 6

B. Resettlement 6

C. Protection Against *Refoulement* 7

CURRENT THREATS TO THE HUMAN RIGHTS OF REFUGEES 7

A. Migratory Pressures on Western Countries 7

B. Shortages of International Resources 9

C. A Changing World 9

RECYCLED RECYCLÉ

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

REFUGEE PROTECTION: THE INTERNATIONAL CONTEXT

There are many people in the world whose lives, liberty or security are in jeopardy. Some are threatened by political oppression, some by natural disasters, others by economic conditions that make even a subsistence existence difficult or impossible. Still others flee war or civil strife. Such situations force many individuals to leave their homes to seek refuge and security elsewhere, either in other countries or in different parts of their own country. In a general way, all such people may be called "refugees." In international and national legal systems and practice, however, the term carries a much more limited and technical meaning. Those who fall under the rubric "refugees" in its more technical sense - currently some 17-18 million people worldwide - are the subject of this paper, which provides an overview of the international system that has developed to protect the human rights of refugees.

INTERNATIONAL LEGAL DOCUMENT

The 1951 United Nations *Convention Relating to the Status of Refugees* is the only universal document governing the treatment of refugees by states in whose territories the refugees are found. Well over 100 states have acceded to the Convention, the most important parts of which are its definition of "refugee" and its prohibition against *refoulement*.

The definition of a refugee in Article 1 of the Convention is a person who:

> owing to wellfounded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; ...

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Article 33 goes to the heart of a state's duty to protect the human rights of refugees, although it is important to note that the protection granted has also become part of customary international law. Entitled "Prohibition of Expulsion or Return *(Refoulement),*" Article 33 states:

> No Contracting State shall expel or return *(refouler)* a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

It is important to recognize what the Convention does not do:

- It does not create an expansive definition of "refugee." The rights of refugees under the Convention arise only for those who have crossed an international boundary in consequence of persecution on racial, religious, political or social grounds. Those whose need for refuge flows from other than what are essentially political origins - that is, from war, famine, flood, statelessness, poverty and so on - and who may be of great humanitarian concern, have no claim on other states that can be asserted by reliance on the Convention.
- Although both customary international law and the Convention require that contracting states not return *(refoule)* refugees to the country where they fear persecution, they are not required to permit them to stay permanently and they are not prohibited from returning them to a third country, even though *refoulement* is ultimately possible as a result of this practice.
- The right of refugees not to be *refouled* is not absolute. A state is entitled to place its own security interests ahead of the rights of the refugee; it also has the right to refuse refuge to people convicted of serious crimes and who thereby pose a danger to the receiving society.

There are also two regional agreements, for Africa and for Central America, that extend the meaning of the concept of refugee for their signatory states in an attempt to respond to their particular needs. In actual fact, many Western countries, to varying degrees and under varying conditions, also extend protection to a broader range of

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

individuals than mandated by the Convention, even though such individuals are not recognized as refugees under the narrow Convention definition.

THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

A. The Mandate

In 1950, with the adoption by the General Assembly of the Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the current institutional framework for the protection of refugees came into being. Currently, UNHCR's staff number over 2,000 and work in over 80 different countries as well as at headquarters in Geneva. The general mandate of UNHCR is twofold: to protect refugees and to seek permanent solutions for their problems.

B. Fulfilling the Mandate

1. Protection

The characteristic that most distinguishes Convention refugees from other migrants (for example, those seeking better standards of living, often confusingly called "economic refugees") is their need for protection. In crossing an international border and being unwilling or unable to return, refugees place themselves outside of the realm of protection normally provided by a state to its citizens. The most central aspect of the role of UNHCR, then, is to assure that refugees receive that protection: by providing protection against *refoulement*, by providing for their basic physical needs (for shelter, food and so on), and by ensuring respect for other basic human rights.

2. Finding Durable Solutions

There is a commonly accepted hierarchy of permanent solutions to refugees' problems: repatriation to the country from which the refugees fled, integration into the country of first asylum, and resettlement in another country.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a. Repatriation

Repatriation can be a risky business. There can be serious threats to refugees who return to areas where the situation that caused them to leave has not improved. Nevertheless, repatriation, when it is possible and provided it is undertaken voluntarily, is usually thought to be the best durable solution, since it permits refugees to re-integrate into familiar surroundings and culture. Many refugees repatriate on their own, but when movements are planned and organized UNHCR plays a key role in ensuring that returnees have accurate information about conditions in their former homeland, that the individuals are moving voluntarily and that their human rights will be protected. UNHCR also has a role to play in monitoring their treatment after return, and in assisting returnees to re-establish themselves. This assistance includes, depending on the circumstances, providing returnees with transit centres, grants, food, housing materials and agricultural implements to assist them in their initial year of return.

b. Local Integration

Whether a country to which refugees initially flee can ultimately integrate them into its economic and social fabric depends on a number of factors: the number of refugees, the economic and demographic structure of the country, the nature of its society (including racial and religious differences), the political and security situation, and the environmental impact of the newcomers.

Local integration can have benefits for the refugees, UNHCR and the host country. The establishment of refugee camps may be essential for emergency care, but ongoing camps often act as a disincentive to longer-term economic self-sufficiency, and refugees' resulting pride and self-respect. Camps are also very costly to operate year after year; thus, even partial self-sufficiency lightens the load on UNHCR. From the point of view of the host country, money spent on self-sufficiency projects also aids the country generally.

c. Resettlement Outside the Region

In some situations, where repatriation is impossible, and countries of first asylum are unwilling or unable to offer continuing

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

protection to refugees, resettlement, typically in developed Western countries, may be the only option available. Its use is circumscribed, however, by the availability of resettlement places and by the financial requirements of sponsorship. For example, each of the approximately 13,000 government-sponsored refugees that Canada is prepared to admit yearly (apart from privately-sponsored refugees) costs an average of $10,000 to support and resettle in the country.

The Convention itself does not place on countries any duty to resettle refugees, although one clause of the Preamble does urge that states recognize the importance of an international approach to refugee problems. The largest resettlement movement in the post-war period has been that of the Indochinese refugees, which took place from the mid-1970s onward.

OTHER ORGANIZATIONS

Numerous international organizations play an important role, directly or indirectly, in assisting refugees. These organizations include the International Organization for Migration, the Red Cross, UNICEF, the World Food Program, the World Health Organization, and the UN Disaster Relief Organization.

In addition to international organizations, non-governmental organizations in various countries assist in the settlement of refugees and, particularly in Western countries, play an important advocacy role in asserting refugee rights, particularly when these appear to conflict with the interests of states as perceived by their governments. Such organizations can also be effective advocates of the rights of individual refugees who appear to have been treated unfairly or whose refugee claims appear to have been incorrectly assessed.

THE ROLE OF INDIVIDUAL STATES IN PROTECTING REFUGEES' HUMAN RIGHTS

It is an important, if self-evident, fact that refugees flee from and to individual countries, and are sometimes resettled in still

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

others. UNHCR has no independent authority to enter any state, even to monitor or assist in refugee camps, without the permission of the country in question. Individual states contribute to the protection of refugees' human rights in three main ways, through economic assistance, resettlement, and protection against *refoulement*.

A. Economic Assistance

Without financial assistance, many countries of first asylum, most of which are in the Third World, would be unable to shoulder their burdens, particularly where there have been mass influxes of refugees. Thus, financial assistance to UNHCR and to other humanitarian agencies is essential to enable them to deliver emergency aid and longer-term protection. Donations for food aid are also important.

B. Resettlement

As discussed above, resettlement in countries out of the region that generated the refugees is the least preferred durable solution, but is nevertheless sometimes unavoidable. The primary countries of resettlement in term of actual numbers accepted are the United States, Canada and Australia, but other countries also share the burden, with some concentrating on the hard-to-place refugees such as the disabled. As noted, the largest single resettlement effort in the last 40 years was that for Indochinese refugees.

It should be noted that providing resettlement opportunities for refugees does not threaten states' interests in the way that spontaneous arrivals do. States retain full sovereign rights on whether or not to admit refugees from abroad, on which people to admit, and on how many. They may select refugees on the basis of who will best settle in the country (as does Canada), or according to other criteria, as they wish. Spontaneous arrivals, on the other hand, permit the state to exercise few of those choices. The problems that this poses will be discussed below.

CYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Protection Against *Refoulement*

In addition to economic assistance and the provision of resettlement opportunities, a state's most important duty is to ensure that individuals are not forcibly returned to countries where they claim to have a well-founded fear of persecution. This protection can be temporary or long-term but it exists independently of the Convention as part of customary international law. The Convention itself is silent about procedures to be used to determine the *bona fides* of a refugee claim. Indeed, many signatories have no formal procedures at all, relying instead on UNHCR. Others, primarily Western countries, have developed administrative or quasi-judicial procedures to determine whether a claim should be recognized.

Refugee recognition is often bound up with politics and state requirements. Thus, it should not be surprising that overall refugee recognition rates vary from country to country, or that certain nationalities will enjoy more success than others in having their claims recognized.

CURRENT THREATS TO THE HUMAN RIGHTS OF REFUGEES

Many of the threats to the human rights of refugees are those that have existed from time immemorial - repressive regimes, civil conflict, ethnic clashes, poverty, and so on. It is a truism to state that the world needs to pay more attention to these root causes of refugee movements. Meanwhile, refugees are with us now, and will be in the future. They will continue to be dealt with by the laws, institutions, and state practices that constitute the loose refugee protection "system" described above. In the past decade, however, a number of additional pressures have been placed upon the system and its component parts.

A. Migratory Pressures on Western Countries

In the last decade, European and North American countries have increasingly experienced increases in the numbers of individuals seeking asylum. In Canada, a system designed to handle small numbers of claimants was flooded in the 1980s, resulting in a backlog of some 95,000

RECYCLED • RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

claims by the end of 1988. (Currently, over 30,000 new claims per year are being received.)

Large influxes put significant pressures on determination systems designed to handle far fewer applicants. Moreover, many of those seeking asylum were perceived as migrants seeking immigration opportunities, rather than *bona fide* refugees. Others were seeking shelter for reasons relating to war or civil strife and therefore did not fall under the strict definition of refugee found in the Convention. Moreover, the higher the number of claimants, the more difficult it became to separate valid from invalid claims in an acceptable period of time.

Arrivals of refugee claimants are described as "spontaneous" in the sense that they occur outside normal immigration channels and in an unpredictable fashion. Even apart from the practical difficulties of dealing with relatively large numbers, such movements affect the ability of a sovereign state to control its borders and are seen as threatening on that ground alone. Even immigrant-receiving countries such as Canada became very concerned about control issues, particularly since it was clear that public support for a generous refugee program depended on its being controlled, with only genuine refugees being assisted.

In response to these migratory pressures, Western countries began in the 1980s to tighten up their determination systems and to introduce controls designed to deter spontaneous arrivals. Methods included more visa restrictions, fines on airlines that carried undocumented passengers, returning claimants to third countrees, detention of claimants, and restricted rights to employment.

It should be realized that only a very small percentage of refugees ever leave their own region to claim asylum in the West. On the other hand, refugee determination systems in developed countries are individualized, bureaucratic, often lengthy, and very costly. Further, refugees become entitled to benefit from extensive social support systems paid for by taxpayers.

Indeed, although greatly increased migration has been discussed in terms of the recent restrictive response of governments and the threat this presents to genuine refugees, there is no doubt that

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

spontaneous arrivals in the West consume a disproportionate share of the world's resources devoted to refugees: in 1990 states spent ten times the amount of the entire budget of UNHCR on spontaneous arrivals.

Furthermore, it may be argued that those who arrive spontaneously in the West are not representative of the refugee population as a whole, being largely male, young, and resourceful enough to manipulate visa and control systems in order to travel to the West. Meanwhile, a disproportionate number of residents of refugee camps are children and women.

Despite these contradictions and difficulties, the concept of asylum remains at the heart of any system of refugee protection. In all Western countries, the challenge of the 1990s will continue to be how to streamline refugee determination systems without sacrificing fairness and reliability, and how to institute appropriate border controls without impairing the ability of individuals in genuine need to find refuge.

B. Shortage of International Resources

In 1990, as the number of refugees in the world continued to mount, UNHCR faced a financial crisis, with needs projected to exceed receipts by some US$130 million. Budget cuts and an appeal to the international community ultimately resolved the crisis for the time being, but not before a number of core programs had been curtailed, impairing the organization's ability to provide assistance and solutions for refugees, particularly in Africa.

C. A Changing World

In the 40 years since UNHCR came into existence, the world has changed dramatically. The number of refugees has steadily increased, particularly in the last ten years, and, while a number of refugee problems have been solved, many more show no signs of resolution. Most of the world's refugees now originate in the Third World and do not necessarily fit the Convention's narrow definition of "refugee"; mass movements also defy the Convention's implied individualized approach to persecution. Moreover, as noted above, large scale migration from South to

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

North, and, potentially in significant numbers, from East to West, threatens the institution of asylum in the West. It will be continually necessary to adapt to these changes and respond to the current pressures on the system. In 1990, the UNHCR's Executive Committee established a working group to study the underlying causes of refugee and migratory movements and to examine all aspects of refugee protection today. No one, however, is suggesting that there are easy answers to these questions.

Étude générale BP-280F

PROTECTION DES RÉFUGIÉS: LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Margaret Young
Division du droit et du gouvernement

Novembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. YM32-2-280F

ISBN 0-660-93782-4

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

DOCUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX 1

A. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés 1

HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS 3

A. Le mandat 3

B. L'exécution du mandat 3

1. La protection 3
2. La recherche de solutions durables 4

a. Le rapatriement 4
b. L'intégration au pays d'accueil 5
c. Le réétablissement à l'extérieur de la région 5

AUTRES ORGANISMES 6

LE RÔLE DES ÉTATS DANS LA PROTECTION DES DROITS DES RÉFUGIÉS 6

A. Assistance économique 6

B. Réétablissement 7

C. Protection contre le refoulement 7

MENACES QUI PÈSENT ACTUELLEMENT SUR LES DROITS DES RÉFUGIÉS 8

A. Pressions migratoires sur les pays occidentaux 8

B. Le manque de ressources à l'échelle internationale 10

C. Un monde en évolution 11

RECYCLED RECYCLÉ

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROTECTION DES RÉFUGIÉS: LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Il existe dans le monde une multitude de gens dont la liberté, la sécurité et la vie même sont en danger. Certains sont menacés par l'oppression politique, d'autres par des catastrophes naturelles, alors que d'autres vivent dans des conditions économiques telles que leur simple subsistance est incertaine ou impossible. D'autres encore doivent fuir la guerre ou les conflits civils. Nombre de ces personnes sont obligées de quitter leurs foyers et de chercher refuge ailleurs, soit dans d'autres parties de leur propre pays soit dans un pays étranger. De façon générale, on peut dire que ces gens sont des "réfugiés". Dans la pratique, toutefois, et dans les systèmes juridiques nationaux et internationaux, le terme a une signification beaucoup plus limitée et technique. Ce sont ceux qui entrent dans la catégorie des "réfugiés" au sens technique - à l'heure actuelle, de 17 à 18 millions de personnes à l'échelle mondiale - qui font l'objet du présent document, lequel donne un aperçu du dispositif international mis sur pied pour protéger leurs droits.

DOCUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX

A. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés

La *Convention relative au statut des réfugiés*, adoptée par les Nations Unies en 1951, est le seul document universel qui régit le traitement des réfugiés par les États où se trouvent des réfugiés. Le nombre de pays qui ont adhéré à la Convention se situe bien au-delà de 100. Les parties les plus importantes de cette dernière sont celles qui définissent le terme "réfugié" et celles qui prévoient des mesures contre le refoulement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En vertu de l'article 1 de la Convention, un réfugié est une personne qui:

> craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; [...]

L'article 33 exprime en quoi consiste essentiellement la responsabilité des États pour ce qui est de la protection des droits des réfugiés; à cet égard, il importe toutefois de noter que la protection accordée est également devenue partie intégrante du droit coutumier international. Intitulé "Défense d'expulsion et de refoulement", l'article 33 stipule:

> Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

Il importe de comprendre ce à quoi la Convention ne pourvoit pas:

- Elle ne donne pas une définition large du terme "réfugié". Les droits reconnus aux réfugiés en vertu de la Convention ne s'appliquent qu'à ceux qui ont traversé une frontière internationale parce qu'ils étaient persécutés pour des motifs raciaux, religieux, politiques ou ou sociaux. Ceux qui ont besoin d'un refuge pour des considérations autres que des motifs essentiellement politiques - c'est-à-dire la guerre, la famine, des inondations, l'apatridie, la pauvreté, etc. - et dont le sort peut susciter beaucoup d'inquiétude d'un point de vue humanitaire ne peuvent réclamer le soutien d'autres États en invoquant la Convention.
- Même si, en vertu de droit coutumier international et de la Convention, les États signataires ne doivent pas refouler les réfugiés dans le pays où ils craignent d'être persécutés, ils ne sont pas non plus obligés de

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permettre aux réfugiés de demeurer en permanence sur leur territoire et ils peuvent les renvoyer dans un autre pays, bien que cette pratique puisse équivaloir au bout du compte au refoulement.

- Le droit des réfugiés de ne pas être refoulés n'est pas absolu. Un État a le droit de placer ses propres intérêts en matière de sécurité au-dessus de ceux du réfugié; il peut également refuser d'accueillir des gens condamnés pour des crimes graves et qui par conséquent représentent un danger pour la société d'accueil.

Par ailleurs, il existe deux ententes régionales, une pour l'Afrique et l'autre pour l'Amérique centrale, qui élargissent la notion de réfugié pour les États signataires afin de répondre à des besoins particuliers. En fait, de nombreux pays occidentaux, à des degrés divers et dans différentes conditions, accordent leur protection à une catégorie plus vaste d'individus que celle strictement définie par la Convention.

HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS

A. Le mandat

En 1950, avec l'adoption par l'Assemblée générale du statut du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'actuel cadre institutionnel de protection des réfugiés est entré en vigueur. Aujourd'hui, le HCR compte au-delà de 2 000 employés dans plus de 80 pays ainsi qu'à l'administration centrale de Genève. Le mandat général du HCR comporte deux volets: protéger les réfugiés et chercher des solutions permanentes à leurs problèmes.

B. L'exécution du mandat

1. La protection

Le fait qu'ils aient besoin protection est ce qui distingue le plus les réfugiés au sens de la Convention des autres migrants (par exemple, ceux qui veulent améliorer leur niveau de vie, qu'on appelle souvent à tort des "réfugiés économiques"). En traversant une frontière

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

internationale, et ne voulant pas ou ne pouvant pas retourner chez eux, les réfugiés se placent en dehors du champ de la protection qu'un État accorde normalement à ses citoyens. Dans ces circonstances, l'aspect le plus vital du rôle du HCR consiste à assurer cette protection aux réfugiés, et ce par les moyens suivants: en les protégeant contre le refoulement, en pourvoyant à leurs besoins physiques essentiels (toit, nourriture, etc.), et en garantissant le respect de leurs autres droits fondamentaux.

2. La recherche de solutions durables

Il existe une hiérarchie communément acceptée des solutions permanentes aux problèmes des réfugiés: le rapatriement dans le pays dont ils se sont enfuis, l'intégration au pays de premier asile, et le réétablissement dans un autre pays.

a. Le rapatriement

Cette solution peut être risquée. En effet, lorsqu'ils retournent dans leur milieu d'origine, les réfugiés peuvent être sérieusement menacés si la situation qui a causé leur départ ne s'est pas améliorée. Néanmoins, lorsqu'il est possible et qu'il est volontairement accepté, le rapatriement est habituellement considéré comme la meilleure solution à long terme, parce qu'il permet aux réfugiés de réintégrer leur cadre de vie habituel et leur culture. De nombreux réfugiés se rapatrient volontairement, mais lorsque de tels mouvements sont planifiés et organisés, le HCR joue un rôle clé en veillant à ce les personnes qui rentrent dans leur pays disposent de renseignements exacts sur les conditions qui y règnent, à ce qu'elles agissent de façon volontaire et à ce que leurs droits soient protégés. En outre, il doit surveiller le traitement dont elles font l'objet lorsqu'elles sont de retour, et les aider à se réinstaller. Selon les circonstances, cette aide peut englober la mise sur pied de centres de transit ainsi que la fourniture de dons, de nourriture, de matériaux de construction et d'outillage agricole au cours de la première année du réétablissement.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b. L'intégration au pays d'accueil

L'intégration des réfugiés au tissu économique et social du pays d'accueil initial dépend d'un certain nombre de facteurs: le nombre de réfugiés, la structure économique et démographique du pays, la nature de sa société (y compris les différences raciales et religieuses), la situation sur les plans politique et de la sécurité ainsi que les répercussions sur l'environnement de l'installation des nouveaux venus.

L'intégration peut avoir des avantages pour les réfugiés, le HCR et le pays d'accueil. L'établissement de camps de réfugiés s'avère parfois essentiel pour répondre aux besoins urgents, mais les camps permanents constituent souvent un obstacle à l'auto-suffisance économique à long terme ainsi qu'à la fierté et à l'estime de soi qui l'accompagnent. D'autre part, les camps coûtent très cher à administrer d'année en année, de sorte que même une auto-suffisance partielle allège le fardeau du HCR. Du point du vue du pays d'accueil, les fonds consacrés aux projets d'auto-suffisance aident également le pays en général.

c. Le réétablissement à l'extérieur de la région

Dans certaines situations, lorsque le rapatriement est impossible et que le pays de premier asile ne veut pas ou ne peut pas offrir une protection continue aux réfugiés, le réétablissement, habituellement dans un pays occidental industrialisé, peut s'avérer la seule option réalisable. Toutefois, le recours à cette option est limité par le nombre restreint de terres d'accueil et par les déboursés inhérents à cet accueil. Par exemple, l'installation de chacun des quelque 13 000 réfugiés parrainés par le gouvernement (exception faite des réfugiés parrainés par des citoyens à titre privé) que le Canada est prêt à accueillir annuellement coûte en moyenne 10 000 $.

La Convention elle-même n'impose aux pays signataires aucune obligation touchant la réinstallation des réfugiés, bien qu'une clause du Préambule exhorte les pays à reconnaître l'importance d'une solution internationale aux problèmes des réfugiés. Au cours de la période de l'après-guerre, le plus important mouvement de réinstallation est celui qui s'est déroulé à partir de l'Indochine depuis le milieu de la décennie 1970.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

AUTRES ORGANISMES

De nombreux autres organismes jouent un rôle important, directement ou indirectement, dans l'aide aux réfugiés. Il s'agit entre autres de l'Organisation internationale pour les migrations, de la Croix-Rouge, de l'UNICEF, du Programme alimentaire mondial, de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe.

Outre les organismes internationaux, les organisations non gouvernementales de divers pays contribuent à l'établissement des réfugiés et, en particulier dans les pays occidentaux, jouent un rôle important dans la défense de leurs droits, notamment lorsque ceux-ci semblent en contradiction avec ce que le gouvernement perçoit comme les intérêts du pays. Elles peuvent également défendre avec efficacité les droits de réfugiés individuels lorsque ceux-ci semblent avoir été traités injustement ou lorsque des erreurs semblent avoir entaché le processus de détermination de leur statut.

LE RÔLE DES ÉTATS DANS LA PROTECTION DES DROITS DES RÉFUGIÉS

Que les réfugiés s'enfuient d'un pays et arrivent dans un autre, et qu'ils soient parfois réinstallés dans un troisième pays, constituent des facteurs à la fois évidents et importants. En effet, le HCR n'a pas le pouvoir de pénétrer sur le territoire d'un pays quelconque, ni de surveiller ou d'aider les camps de réfugiés qui s'y trouvent, sans l'autorisation du pays en question. Les différents pays contribuent à la protection des droits des réfugiés de trois principales façons, à savoir l'assistance économique, le rétablissement et la protection contre le refoulement.

A. Assistance économique

Sans appui financier, de nombreux pays de premier asile, dont la plupart se trouvent dans le tiers monde, seraient incapables de

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

soutenir un tel fardeau, en particulier lors d'arrivées massives de réfugiés. Par conséquent, il est essentiel d'accorder une aide financière au HCR et aux autres organismes humanitaires afin qu'ils soient en mesure de fournir les secours d'urgence et d'assurer la protection à long terme nécessaire. Les envois d'aide alimentaire sont également importants.

B. Réétablissement

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le réétablissement dans des pays situés à l'extérieur de la région est la moins souhaitable des solutions à long terme, mais elle est tout de même parfois inévitable. Les principaux pays de réétablissement, si l'on considère le nombre réel de réfugiés acceptés, sont les États-Unis, le Canada et l'Australie, mais d'autres pays partagent également le fardeau, certains s'occupant principalement de réfugiés difficiles à placer, comme les handicapés. Comme nous l'avons déjà indiqué, le plus important effort de réinstallation déployé au cours des 40 dernières années est celui touchant les réfugiés d'Indochine.

Il convient de noter que le fait d'offrir des possibilités de réinstallation à des réfugiés ne menace pas le intérêts d'un pays au même titre que les arrivées sans démarche préalable. Dans le premier cas, les États conservent leur prérogative absolue de décider s'ils vont admettre des réfugiés, lesquels ils vont admettre et leur nombre. Ils peuvent choisir les réfugiés qui pourront le mieux s'adapter au pays (comme le fait le Canada), ou retenir ceux qui répondent à d'autres critères de leur choix. Par contre, les arrivées sans démarche préalable ne laissent au pays en cause que très peu de latitude. Les problèmes qui en découlent sont examinés ci-dessous.

C. Protection contre le refoulement

Outre l'assistance économique et les possibilités de réétablissement offertes aux réfugiés, le devoir le plus important d'un État consiste à s'assurer que les gens ne soient pas renvoyés de force dans un pays où ils affirment être menacés de persécution. Cette protection peut être temporaire ou à long terme, mais elle existe indépendamment de la

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Convention, en vertu du droit coutumier international. La Convention elle-même ne précise pas comment établir le bien-fondé d'une demande du statut de réfugié. De fait, de nombreux signataires ne suivent aucune procédure officielle à cet égard, préférant s'en remettre au HCR. D'autres, principalement des pays occidentaux, ont élaboré des règles administratives ou quasi judiciaires qui leur permettent de déterminer si une demande est justifiée.

La question de la reconnaissance du statut est souvent liée à des considérations politiques et aux exigences particulières de l'État. Il n'est donc pas surprenant que les taux de reconnaissance varient d'un pays à l'autre, ou que les gens de certaines nationalités aient plus de facilité que d'autres à se faire reconnaître comme réfugiés.

MENACES QUI PÈSENT ACTUELLEMENT SUR LES DROITS DES RÉFUGIÉS

Nombre des menaces qui pèsent sur les droits des réfugiés existent depuis des temps immémoriaux, à savoir celles qui découlent de régimes oppressifs, de conflits civils, de luttes inter-ethnies, de la pauvreté, etc. Il est devenu banal de répéter que le monde doit accorder plus d'attention à ces causes fondamentales des mouvements de réfugiés. Il n'en reste pas moins qu'il y a des réfugiés aujourd'hui, et qu'il y en aura demain. Et l'on continuera de s'occuper d'eux par le truchement des lois, institutions et pratiques qui forment le système de protection limité décrit ci-dessus. Cependant, au cours de la dernière décennie, ce système et ses composantes ont fait l'objet de pressions additionnelles.

A. Pressions migratoires sur les pays occidentaux

Au cours de la dernière décennie, les pays européens et nord-américains ont dû composer avec des augmentations croissantes du nombre de personnes en quête d'asile. Le système canadien, conçu pour traiter un petit nombre de demandes, a été débordé dans les années 80; il en est résulté un arriéré d'environ 95 000 revendications à la fin de 1988. (À l'heure actuelle, plus de 30 000 nouvelles revendications sont présentées chaque année.)

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les afflux massifs ont durement mis à l'épreuve des systèmes conçus pour traiter des quantités beaucoup plus réduites de demandes. En effet, un bon nombre de ceux qui demandaient asile étaient des gens cherchant à immigrer plutôt que des réfugiés véritables. D'autres cherchaient un refuge par suite de guerres ou de conflits civils: ils ne correspondaient donc pas à la stricte définition de la Convention. En outre, plus augmentait le nombre de demandeurs, plus il devenait difficile de distinguer entre les demandes valides et les autres dans un délai raisonnable.

On parle de demandes présentées "sans démarche préalable" pour désigner celles qui n'utilisent pas les filières habituelles de l'immigration et qui sont par conséquent imprévisibles. Même si l'on fait abstraction des difficultés pratiques inhérentes à l'accueil d'un nombre relativement important de personnes, de tels mouvements compliquent le contrôle des frontières pour les États souverains et sont donc considérés comme menaçants pour cette seule raison. Même des pays ayant des programmes d'accueil d'immigrants, comme le Canada, sont devenus très préoccupés par les questions de contrôle, notamment parce qu'il était clair que l'opinion publique soutenait des programmes généreux sous réserve de l'application de contrôles adéquats et de l'acceptation des seuls réfugiés véritables.

En réponse à ces pressions migratoires, les pays occidentaux ont commencé dans les années 80 à resserrer leurs systèmes de détermination du statut de réfugié et à instaurer des contrôles visant à décourager les arrivées sans démarche préalable. Parmi les méthodes en question, mentionnons les restrictions concernant les visas, les amendes imposées aux compagnies aériennes transportant des personnes non munies de documents, des pratiques plus strictes de retour dans des pays sans risques, la détention de demandeurs et des droits restreints en matière d'emploi.

Il faut bien se rendre compte que seul un très petit pourcentage de réfugiés quittent leur région pour demander l'asile à l'Ouest. D'un autre côté, les processus de détermination du statut de réfugié des pays industrialisés sont individualisés, bureaucratiques, souvent interminables et très coûteux. En outre, les réfugiés acquièrent

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le droit d'adhérer à des systèmes exhaustifs de sécurité sociale dont les frais sont assumés par les contribuables.

Si l'on a examiné la hausse des migrations selon l'angle restrictif de la réaction des gouvernements d'accueil et de la menace inhérente pour les réfugiés véritables, il ne fait aucun doute non plus que les arrivées à l'Ouest sans démarche préalable absorbent une part disproportionnée des ressources mondiales consacrées aux réfugiés, soit environ dix fois le budget total du HCR en 1990.

D'autre part, on peut affirmer que ceux qui arrivent à l'Ouest sans démarche préalable ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la population des réfugiés, car il s'agit la plupart du temps d'hommes jeunes et assez débrouillards pour obtenir par le biais des systèmes de visa et de contrôle le droit de voyager à l'Ouest. Entre temps, un nombre disproportionné de femmes et d'enfants demeurent dans les camps de réfugiés.

Malgré toutes ces contradictions et difficultés, la notion de terre d'asile demeure au coeur du système de protection des réfugiés. Tous les pays occidentaux continueront de faire face à un grand défi dans les années 90, à savoir définir comment ils peuvent rationaliser les systèmes de détermination du statut de réfugié sans compromettre l'équité et la fiabilité et comment ils peuvent instituer des contrôles appropriés aux frontières sans empêcher les véritables réfugiés de trouver une terre d'accueil.

B. Le manque de ressources à l'échelle internationale

En 1990, tandis que continuait d'augmenter le nombre de réfugiés dans le monde, le HCR s'est trouvé aux prises avec une crise financière, ses besoins prévus dépassant ses rentrées de fonds de quelque 130 millions de dollars US. Grâce à des compressions budgétaires et à un appel à la communauté internationale, l'organisme a pu résoudre temporairement la crise, mais non sans avoir dû restreindre des programmes de base, ce qui a réduit sa capacité de prêter main-forte aux réfugiés, particulièrement en Afrique.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Un monde en évolution

Au cours des 40 années d'existence du HCR, le monde a changé du tout au tout. Le nombre de réfugiés n'a cessé d'augmenter régulièrement, notamment au cours des dix dernières années, et, s'il est vrai qu'on a trouvé une solution durable dans certains cas, un nombre beaucoup plus grand de cas ne semblent pas pouvoir être résolus. À l'heure actuelle, la plupart des réfugiés viennent du tiers monde et ne correspondent pas nécessairement à la définition étroite de la Convention; qui plus est, face aux mouvements de masse et à la persécution dont ils témoignent, un mode d'action individualisé ne peut plus convenir. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'institution de l'asile à l'Ouest est menacée par des migrations à grande échelle du Sud au Nord et, possiblement, par d'autres migrations non négligeables d'Est en Ouest. Il faudra donc constamment s'adapter à ces changements et réagir aux pressions exercées sur le système. En 1990, le comité exécutif du HCR a établi un groupe de travail chargé d'étudier les causes sous-jacentes des mouvements migratoires et de réfugiés ainsi que tous les aspects de la protection des réfugiés de nos jours. Une seule chose est certaine: la solution à ces problèmes ne sera pas facile.

RECYCLED/RECYCLÉ